

論説 在外選挙の選挙法上の問題点（一）

著者	戸波 江二
雑誌名	筑波法政
巻	19
ページ	115-144
発行年	1996-02
URL	http://hdl.handle.net/2241/00155834

在外選挙の選挙法上の問題点^①（二）

戸波江二

目次

I	在外選挙の原則
II	在外選挙人の資格
III	在外選挙の実施される選挙区
IV	選挙区
V	選挙期日……………以上本号
VI	投票
VII	在外選挙の実施上の問題点
VIII	在外選挙に関する一般の問題点
IX	在外選挙の評価

在外選挙の選挙法上の問題点

I 在外選挙の原則⁽²⁾

(一) 選挙の基本原則

選挙の原則として、一般に、普通・平等・秘密・直接・自由の五原則が挙げられる。これらは、近代選挙の原則として歴史的に形成されてきたものであり、現代の西欧諸国では広く承認されている原則である。在外選挙制度を設けるにあたっては、これらの選挙原則を尊重することが要請される。

(1) 普通選挙

普通選挙の原則とは、財産または納税額を選挙権の要件としないとする原則であり、それは一定の年齢以上の国民すべてに選挙権を与えることを要請する。それは、「一人一票」(one person, one vote)の原則ともいわれ、とりわけ一九世紀に一般的であった制限選挙制(一定額の財産や納税を選挙権の要件とする制度)を否定するものであった。在外選挙制度においても、普通選挙の原則が妥当しなければならないことはいうまでもない。ただし、論理的にはむしろ逆であつて、すべての成年者に選挙権を保障する普通選挙の原則こそが、外国在住の日本国民に選挙権を与えることを要請するのである。在外選挙制度と普通選挙の原則との関係では、財産によつて選挙権の有無が決定されることはおよそ生じないが、外国に永住している日本国民にまでも選挙権を付与しなければならないかどうかが問題となる。

(2) 平等選挙

平等選挙の原則とは、各人の選挙権が平等でなければならぬとする原則であり、特定の選挙人が複数の投票権をもつ複数選挙や、選挙人をそれぞれ特別の等級に区分してそれぞれから代表を選出させる等級選挙などの不平等選挙を否定する。平等選挙は、一票の価値の平等、いわゆる投票価値の平等の要請をも含み、選挙区間で投票価値に不平等がある場合には選挙権の平等が侵され、違憲となることは、すでに確立した判例となっている⁽³⁾。在外選挙制度において、複数選挙や等級選挙が問題となることはないが、投票価値の平等との関係では問題が生じうる。

第一に、在外選挙区を特別に設置するとした場合に、その選挙人の数が10万人以下となるようなことになると、選出議員に対する選挙人の割合が日本国内の選挙区と比べて過大となり、定数不均衡の問題が生ずる。もともと、従来の日本の中選挙区制の下でも、特別の少数の選挙人が議員一名を選出した奄美群島区のような例もあるので、在外選挙区が特別の例外的措置として容認されることはありえよう。なお、後述するように、そもそも海外選挙区は選挙制度上必ずしも合理的な制度とはいえないことに留意すべきである。

第二に、在外選挙を国内選挙にリンクさせた場合に、外国永住者にまで選挙権を認めるとして、特定の日本国内の選挙区に在外選挙人の登録が集中し、事実上国内選挙区の選挙人数が増加して、国内の議員定数不均衡に大きな影響を及ぼすという事態が生じえないわけではない。たとえば、ブラジル在住の日系人が故郷の選挙区に多数登録した場⁽⁴⁾合などがその例である。しかし、この点も、なお考慮すべき一つの問題点とはいえ、それほど重大な問題とはいえない。けだし、在外選挙人の数は全体的に多いとはいえず、また、それが国内の選挙区に登録する段階では各選挙区に分散して配置されることになるために実際に特定の選挙区に集中することはなく、仮に集中することになっても、影響力はそれほど大きくないと推測されるからである。また、仮に在外選挙制度によって日本国内の選挙区間の不均衡

に影響を及ぼす事態が生じたとしても、平等選挙の原則を理由に在外選挙制度を不採用とすることは不適當であり、むしろ、在外選挙制度のもたらす不平等は在外選挙制度の実施のうえでやむをえないものとして甘受されるべきであると思われる。

(3) 秘密選挙

秘密選挙の原則は、選挙人が誰に投票したかを秘密にし、選挙人の自由意思に基づく投票を確保しようとする原則である。選挙人の投票内容を公開する公開投票制の下では、選挙人が外部から圧力・干渉を受けやすく、選挙人の自由な意思による投票が十分に確保されないという事情を背景に、一九世紀後半から各国の選挙で採用されてきている。秘密選挙の原則は、在外選挙制度との関連では重大な修正を受けざるをえない。つまり、在外選挙が国内選挙とリンクして実施される場合に、在外選挙人は国内の選挙区に帰属して投票を行うことになるが、世界各地に散在している在外選挙人の国内選挙区への投票が各選挙区に分散され、在外投票数がきわめて少なくなり、場合によっては、一名という事態も生じうる。そこでは投票の秘密は事実上保持できないことになる。とはいえ、投票の秘密が守られないからといって、在外選挙制度を採用しないというのでは、本末転倒である。在外選挙の導入にあつては、秘密投票の原則に十分配慮しつつも、実際の投票の過程で誰に投票したかが事実上判明する事態が生じてもやむをえないと考えるべきであろう。

(4) 直接選挙

直接選挙の原則とは、選挙人が直接候補者に投票するというものあり、選挙人の意思が直接に議会に反映することを目的とする。外国では、アメリカ大統領選挙の間接選挙制が知られているが、一般には、議会の議員や大統領は選

挙人の直接選挙によって選ばれている。日本国憲法では、地方選挙については直接選挙の原則が明文で定められている（憲法九三条二項）にとどまるが、国政選挙においても直接選挙がなされるべきものと解するのが多数説である。⁶⁰在外選挙においても、他にやむをえない事情がないかぎり、直接選挙制度が採用されるべきであると解される。とりわけ在外選挙を国内選挙にリンクさせる制度を採用する場合には、在外選挙のみ間接選挙とすることは間接選挙人の投票の法的評価をめぐってきわめて困難な問題が生ずることになる。在外選挙に間接選挙制度を採用かどうかは、理論的にも実際にも検討の必要がないといえよう。

(5) 自由選挙

自由選挙の原則といわれる場合に、①強制投票制に対抗する観念としての自由投票（棄権の自由）、②選挙運動をはじめとする選挙活動の自由、という二つが含意される。自由選挙の原則を選挙原則の一つに数えない学説も少なくない。在外選挙制度との関係で、自由選挙の原則がとりたてて問題となることはなく、むしろ、選挙運動の取締りを適正に行うことという、自由選挙の原則と相対立する規制措置の実効性が問題となる。選挙運動の適正な規制は、選挙の公正の要請に関連する。

(二) 選挙法の指導理念としての選挙の公正

選挙が公正に行われるべきことは、選挙制度に内在する基本的要請である。公職選挙法一条は、その目的として、選挙が「公明且つ適正に行われる」べきことと定めている。また、判例も、選挙運動の規制の合憲性が争われた訴訟で、規制が合憲であることの理由として常に選挙の公正を援用している。⁶¹選挙の公正は、選挙の公示・告示から投票、

そして当選人の決定まで全選挙過程において妥当すべき基本原則であり、在外選挙も公正でなければならないことは、当然である。

しかし、在外選挙は、日本の国外のさまざまな地点で、限られた人的・物的手続によって、選挙期間にあわせて迅速に実施されなければならないという制約を負っている。したがって、このような在外選挙を実施するためには、日本国内のレベルと同様の公正さは要求されないと解される。とりわけ日本の選挙は諸外国と比較してきわめて厳正に実施されており、その精密な選挙の実施を在外選挙にまで求めることになる、在外選挙は事実上実施できなくなる。したがって、在外選挙においても選挙の公正が要請されることは当然であるが、その公正さのレベルは国内選挙に比べてやや緩和されたもので足りると解される。具体的には、たとえば選挙人の本人確認の方法、郵便投票の実施、選挙公報の配布、違法な選挙運動の取締りなどでは、国内選挙とは異なつた簡便な方式であつても差し支えないと解されよう。

(三) 在外選挙を実施するにあつての基本原則

以上述べてきたところを参考にするならば、とくに在外選挙を実施するにあつて考慮されるべき基本原則として、以下のものが考えられる、

(1) 普通・平等選挙の原則

在外日本国民は、日本国内で選挙資格をもつ者であれば原則としてすべて、選挙権を与えられなければならない。在外選挙を指導する理念が国民主権に基づく国民による普通・平等選挙にある以上、外国在住の日本国民はすべて選

挙に参加することが要請される。ただし、外国に永住権をもって居住している人たち、ひいては、外国で出生し生活している人たちの選挙権については別途検討を要しよう。

(2) 国内選挙一体の原則

在外選挙人の地位は、できるかぎり日本国内の選挙人の地位と同一のものとされるべきであり、在外選挙もまた国内選挙と重ね合わせるかたちで実施されるべきである。これは、在外日本国民に選挙権を与える趣旨が、外国在住の日本国民にも日本の政治への参加の機会を保障することにある以上、在外選挙も国内選挙の一環として、国内選挙にリンクさせて実施することが妥当であると考えられるからである。また、在外選挙を国内選挙にリンクさせることによってこそ、在外選挙人の選挙への参加意識と日本への帰属意識とが充たされ、在外選挙を実施する意義が増大する。さらには、日本国内の国民にとっても、在外選挙の実施にあたって、その方法を特別のものとせず、国内選挙に一致させるこそが、一般の国民感情に適合するものと思料される。もちろん、在外選挙にあつては国内選挙とまったく同じ手続きで実施することは事実上不可能な点も少なくないが、しかし、たとえば在外選挙の個々の実施方法の選択にあたって、二つの実施方法が可能な場合には、国内選挙にヨリ類似した方法が選択されるべきであるといえよう。

(3) 簡便主義

在外選挙の手續はできるかぎり簡潔かつ明確なものとし、複雑な手續の採用は回避すべきである。在外選挙にあつては、世界各地で、さまざまな社会事情の下で選挙手續が進められる。そのため、国内選挙で行われているような厳密な選挙手續をそのまま在外選挙において実施することはきわめて困難である。むしろ、在外選挙を円滑に実施することを優先して、国内選挙とは異なる簡素化された選挙手續を設け、それによって選挙を行うことが要求されよう。

以上のような原則を立てると、原則相互の間に矛盾・抵触が生じうる。とりわけ(2)の国内選挙と一体化して行うという原則と、(3)の在外選挙に特別の簡便な手続を認めるという原則とは、抵触する場合が少なからず想定される。その場合には、原則間の対立を現実 に即して調整し、合理的な在外選挙制度を創設していくことが必要である。

II 在外選挙人の資格

(一) 在外選挙人の選挙資格

(1) 選挙権

選挙権の要件について、公職選挙法は、衆参両議院の選挙について「日本国民で年齢満二十年以上の者」(九条)と定め、地方議会選挙については、さらに「引き続き三箇月以上市町村の区域内に住所を有する者」(同二項)と定めている。また、選挙権の消極的要件として、禁治産者、禁錮以上の刑に処せられその執行を終まるまでの者等の欠格事由を定めている(一一条)。さらに、選挙権を行使するための形式的要件として、選挙人名簿に登録されることが必要であるが、その被登録資格については、「当該市町村の区域内に住所を有する」日本国民で、「当該市町村の住民票が作成された日(他の市町村から当該市町村の区域内に住所を移した者で住民基本台帳法……第二十二条(転入届)の規定により届出をしたものについては、当該届出をした日)から引き続き三箇月以上当該市町村の住民基本台帳に記録されている者」(一一条)と定めている。

(2) 在外選挙人の選挙権

在外選挙人の選挙権についても、公職選挙法の定める要件を充足していることが必要であるが、他方、この要件を充たしている外国在住の日本国民には選挙権が保障されなければならない。したがって、在外選挙における選挙資格は、二〇歳以上の日本国民で、欠格事由に該当しない者ということになる。この点に関連して、第一に、地方議会の選挙要件である三カ月以上の居住要件をどう解するか、第二に、選挙人名簿への被登録資格である、①市町村の区域内の居住要件、②三カ月以上の住民基本台帳への記録要件をどう解するか、第三に、選挙権の要件を充たしている外国在住の日本国民のうち、永住者についても選挙権を認めるべきか、という点が問題となる。

第一に、地方議会の選挙権の要件について、後述するように、地方選挙の選挙権は当該地方の居住者に認められるべきであり、日本に居住していない日本国民にはそもそも地方議会の選挙権が認められるべきではない。したがって、地方選挙に関する三カ月の居住要件は在外日本国民との関係で問題が生じる余地はない。

第二に、選挙人名簿の被登録資格として挙げられている「市町村の区域内に住所を有する」という要件は、在外選挙人には特例として免除されることになる。また、三カ月以上住民基本台帳へ記録されている者という要件も、外国在住の者は住民登録を抹消して外国に移転する以上、在外選挙では要求されないと解される。

(3) 長期の外国居住者、永住者、日系二世

長期の外国居住者、永住者、日系二世に選挙権を付与すべきかどうかは、見解が分かれる。ほぼ一〇年前に在外選挙制度の導入を図った公職選挙法改正案（以下、昭和五八年案と略称する）では、「帰国の意思のある者」に選挙権を限定していたが、それに対して、永住者にも選挙権を認めてほしいという意見が外国永住者を中心に強く出されていた。⁽⁸⁾ 諸外国でも、出国後一定の年限にかぎって選挙権を認め（イギリス、ドイツ、カナダ等）、帰国意思の確認を行

う（オーストラリア）などによって本国との関係が継続していることを条件とする国があると同時に、無条件で在外国民に選挙権を認める国（アメリカ、フランス、オランダ、スウェーデン等）もあり、方針は分かれている。

在外選挙制度の成立の経緯をみると、まず、外務公務員、外国駐留軍人など、公務のために外国に在住している国民に選挙権を与えることから出発した国が少なくない。しかし、在外選挙制度の理念が現代の国際化社会の下で広く海外に居住している国民に政治参加の機会を与えることにある以上、公務員をこえて、広く国民一般の選挙権を保障すべきことは疑いないところである。また、普通選挙の原則を重視するならば、およそ日本国民であれば、外国に居住しているか否かを問わず、選挙権を認めるべきであるともいえる。しかし、日本の政治の現況からまったく離れ、日本の政治情勢よりも居住国の政治に密接に関係をもつようになっていく国民にまで、日本国籍を有するという理由のみで選挙権を与えてよいかどうか問題がある。以下、積極・消極の両見解を検討することにする。

(a) 外国永住者に選挙権を与えることには、以下のような問題がある。

第一に、原理的にみて、選挙権は国民が国政に参加して政治に関する決定を下すという重要な権利であるが、外国に生活の本拠を置いてその社会のなかですでに長期間生活している人や、外国で生まれ育って生活の基盤がそこにある人は、一般に、日本の政治の実情を十分に把握しているとはいえない。民主政治が国民の意思による政治であるとするれば、日本の政治とのつながりをもたない外国在住の日本国民は国政選挙に参加するのにふさわしいとはいいがたい。

第二に、実際上の問題点として、日系二世、三世の圧倒的多くの人々は南米、とくにブラジルの永住者であり、日本国籍保持者のすべてに選挙権を保障すると、その結果、南米の日本国民の意見が大きな影響力をもつことにな

り、国会への意見の反映に偏りが生ずるとおそれはないかという問題がありうる。

このように考えると、外国に永住することを決定している者、外国で生まれ育った者について在外選挙権を否定することには一定の合理的な理由があると思われる。したがって、永住者を除外することとしても、それが直ちに普通選挙の原則に抵触し、違憲となるというわけではないと解される。もつとも、立法政策によって永住者を含むすべての在外日本国民に選挙権を与えることは、もちろん可能である。

(b) 永住者を除外する制度には、以下のような問題がある。

第一に、普通選挙の原則によれば、成年に達した国民にはすべて選挙権が保障されるべきであり、在外選挙においても、外国在住者が日本国籍を保持しているかぎり、選挙権を保障することが原則に適用。そして、永住か非永住かによって日本の政治と疎遠かどうかを区別することは、一応の合理性が認められるものの、決定的な理由となるとまでいうことはできない。実際に日本の政治をよく知った永住者もありうる。

第二に、永住者を除外する場合に、区別の基準の選択に困難がある。想定される基準として、まず、①「永住権を取得している者」という要件によって除外することは、区別の基準としては明確で客観的ではあるが、各国の永住制度に依存していること、永住権取得の事実の確認方法に問題があること（在外選挙を申請した本人が永住権取得の事実を申告しないことがありうる）、という難点がある。また、②「帰国する意思のないもの」という本人の主観的な意思によって区別することは、昭和五八年案の採用したところであって永住者を除外するという趣旨には適合するが、認定がはなはだ主観的になるという問題がある。さらに、③「出国後一〇年以内」ないし「二〇年以内」とするのは、選挙権の有無が明確に確定できるが、一〇年または二〇年という年限それ自体に合理性があるわけで

はないという問題が残る。

(c) 以上のように、永住者を含めるかどうかについては、肯定・否定の双方の考えがともに成り立つ。憲法上は永住者まで含めることが普通選挙の原則に適合するが、永住者の日本の国内政治との疎遠さを踏まえれば、永住者を含めないという施策をとることも必ずしも違憲とはいえず、どちらの方式をとるかは立法政策に委ねられていると解される。

在外選挙を確実に実施するためには、選挙権者から永住者を除き、さらに日本に在住していた日本国民が外国に移り住む場合にのみ選挙権を与えることとするのが簡明であるようにみえる。そして、仮に永住者を除くことにする場合には、選挙権の付与の基準について、帰国意思の有無というような主観的基準によるのではなく、「出国後一〇年以内」ないし「二〇年以内」という画一的基準によることが適切である。また、永住者については、さらに在外選挙制度が順調に進展し、広く国民の支持を受けるようになったのちに、国民の合意のうえで、永住者へと選挙権を拡大していくという方法をとるべきこととなるう。

しかし、住所の如何にかかわらずすべての日本国民に選挙権を与えるという在外選挙の本来の趣旨に照らせば、制度発足の当初から、永住者も含めて一律に選挙権を与えることとするのがむしろ妥当であると解される。在外選挙人の範囲を広げることによって在外選挙の手続が煩雑になる可能性はないわけではないが、しかし、日本国籍の有無の確認は戸籍によって容易にできるのであり、むしろ日本の国籍保持者からの申請であれば無条件に選挙人名簿に登録することとするほうが、選挙事務のうえでは簡明となると考えられる。日本の政治についての熟知の度合いという主観的要因も選挙権付与の決定的な基準とはならないこと、永住者の数や国内選挙へのリンク方法とい

う点でも困難はないこと、という点からも、永住者に選挙権を否定する理由は見いだされない。むしろ、在外日本国民の日本への帰属意識を高めるといふ大きな効果があるといえよう。在外選挙制度の創設にあたって、選挙権を待望している永住者を除外することは、永住者の失望感のみではなく、制度導入の意義を損なうことになりかねない。

永住者を含めるかどうかは最終的には政治的決定に委ねられるが、以上の考慮を踏まえれば、すべての在外日本国民に選挙権を付与することが適切であるように思われる。

(二) 在外選挙人の選挙人名簿

(1) 選挙人名簿

選挙人名簿は、選挙人の氏名を登録した名簿であり、公正な手続によって正当な選挙人を公証し、よって選挙を確実に実施するために設けられる。選挙人名簿に登録されていることは選挙権行使の形式的要件をなし、選挙人名簿に登録されていない選挙人は投票できない（公選四二条）ことになるので、選挙人名簿およびその登録は重要である。

選挙人名簿は、職権によって（職権登録主義）住民基本台帳の記録に基づいて登録を行うことを原則とし、毎年九月（定時登録）および選挙を行う場合（選挙時登録）に登録がなされる（公選一九条）。選挙人名簿には、選挙人の氏名、住所、性別及び生年月日等を記載しなければならない（二〇条二項）。選挙人名簿は、投票区ごとに編製されなければならない（二〇条三項）。

(2) 在外選挙における選挙人名簿

在外選挙の選挙法上の問題点

在外選挙においても、選挙人名簿およびそれへの登録の制度は必須のものと解される。日本の選挙において、選挙人名簿が選挙人の資格の確定、有権者数の確定等の基礎資料となっている以上、在外選挙の実施にあたっては、選挙人名簿を作成することが公正かつ円滑な選挙の実施のうえで不可欠である。

在外選挙人について、どのような選挙人名簿をどのように作成するかということは、在外選挙制度の運営の基本に関わる重要問題である。在外選挙を海外選挙区によって行う場合には、在外選挙のための一つの在外選挙人名簿を作成すれば足り、最も簡単であるが、後述するように、海外選挙区という制度の当否についてなお疑問がある。そこで、在外選挙を国内選挙にリンクさせるという前提で、どのようにに在外選挙人の選挙人名簿を作成するかが問題となる。

在外選挙を国内選挙にリンクさせる場合には、在外選挙人の登録は、各投票区の選挙人名簿について行うことになる。ただし、一般の選挙人の登録のように、公職選挙法の定める職権・定時登録主義をとることはできず、また、名簿の記載内容についても外国に住所があることとの関係で特別な記載が必要となるなど、一般の選挙人名簿とは異なった特別の扱いが必要となる。そして、そうであるとすれば、在外選挙人の選挙人名簿は特別の在外選挙人名簿として編製することが妥当である。昭和五八年案でも、一般の選挙人名簿とは別に、在外選挙人名簿を特別に編製することとしていた。

在外選挙人名簿の作成および登録方法の具体的な手続については、後述の「IV選挙区(二)国内選挙とのリンクの方法」の箇所述べることにする。

III 在外選挙の実施される選挙

(一) 現行の選挙および国民投票

現在、日本国内で実施されている選挙ないし国民投票制度には、以下のようなものがある。まず、国政レベルでは、衆議院議員にかかる総選挙（小選挙区・比例代表）、参議院議員にかかる通常選挙（選挙区・比例代表）、当選人の不足や当選無効等にかかる再選挙、議員の死亡・退職等による欠員を補充する補欠選挙があり、国民投票制度として、最高裁判所裁判官の国民審査（憲法七九条二項）、地方自治特別法の住民投票（憲法九五条）がある。また、地方選挙には、地方公共団体の長および議会の議員等の選挙（憲法九三条二項）があるほか、地方自治法レベルで条例の制定・改廃請求をはじめとする直接請求制度（地自七四条以下）がある。

(二) 在外選挙の実施されるべき選挙

(1) 地方選挙

上記の選挙、国民投票のうち、地方自治に関する選挙、住民投票および直接請求については、在外日本国民の選挙ないし投票を認めるには及ばないと解される。けだし、地方選挙においては、当該地方公共団体の区域内に居住していることが選挙権を行使する基本前提であるからである。地方自治は、その地域の住民が身近な問題を民主的に解決していくことを保障するものであり、したがって、政治参加の主体は、当該地方自治体に居住している住民に限定さ

れるべきである。公職選挙法九条二項が地方選挙権について「引き続き三箇月以上市町村の区域内に住所を有する者」という要件を付していることも、このような脈絡で理解されよう。また、以上の趣旨は、憲法九五条の地方自治特別法の住民投票についても妥当しよう。

(2) 再選挙・補欠選挙

国政選挙のうちで、衆議院議員総選挙、参議院議員通常選挙が主たる対象となることには異論はなからう。問題は、総選挙・通常選挙を補完する再選挙・補欠選挙である。

(a) 再選挙は、「当選人がないとき又は当選人がその選挙における議員の定数に達しない場合」や、選挙の効力に関する「異議の申出及び審査の申立て又は訴訟の結果当選人がなくなり又は当選人がその選挙における議員の定数に達しなくなったとき」などに、当選人の不足を補うために行われる（公選一〇九条）。再選挙（補欠選挙も同じ）は、「これを行うべき事由が生じた日から四十日以内」に行うこととされている（三四条）。

昭和五八年案では、衆参議員選挙のほか、再選挙に関してのみ在外選挙が認められており、その理由として、在外投票が原因で選挙無効となり再選挙が行われるような場合に外国での再投票が認められなければ筋が通らないことが指摘されていた。この理由はむろん正当であるが、他方、再選挙についてまで在外選挙を実施するのはいさか煩雑なことは否めない。その必要性もあまり大きいとは思われない。とりわけ、衆議院の特定選挙区の選挙について再選挙となった場合に、世界各地に散在する当該選挙区登録の在外選挙人に個別的に投票させることは、実際には多大かつ実益に乏しい労力をかけることになる。また、たとえば在外公館に送付された記入済投票用紙の管理にミスがあるなど、在外公館での在外選挙手続に瑕疵があった場合に、再選挙が必要かどうか、どのような再選挙

が行われるべきかという困難な問題が生ずる。実務上は在外選挙の対象から再選挙を除くことが好ましいことは疑いない。もつとも、それが法的に可能かどうかはなお議論の余地がある。

一般に、在外選挙の対象から再選挙を除外することを法律で定めることは、在外選挙の簡便な実施という見地からして、可能であると解される。一方では、在外選挙における再選挙の実施が煩雑になること、他方で、在外選挙の再選挙の効果が小さいことを考慮すれば、在外選挙から再選挙を除外する立法には理由があるといえよう。しかし、在外選挙の瑕疵による選挙無効が生じた場合にまで再選挙の可能性を否定することには問題が残る。この点については、在外選挙の瑕疵が選挙無効をもたらしえないとする法の規定を設けることが可能かどうかを検討する余地がある（後述の「Ⅷ(四) 在外選挙の手続の瑕疵と選挙無効・再選挙」参照）。また、在外選挙に瑕疵があってもなお再選挙に行わないとする決定を法律で行うことも、必ずしも許されないとはい解されない。

もつとも、在外選挙における再選挙の実施にあたって、在外公館での投票ではなく、郵便投票のみに限定すれば、選挙事務は必ずしも煩雑とはならないとも考えられる。再選挙の実施の当否は、投票方法とも関連させて検討する必要がある。

(b) 補欠選挙は、基本的に「議員に欠員が生じた場合」（公選一一一条）で、繰上補充（一二二条）によって定員が充たされない場合に、所定の数以上の欠員が生じたときに実施される（一二三条）。補欠選挙は国政レベルでもこれまでしばしば行われてきたが、とりわけ新しい衆議院小選挙区選挙では、欠員一名が生じることによって直ちに補欠選挙が行われることになるので、今後は頻度が増えると推測される。

在外選挙の対象として補欠選挙まで含めると、補欠選挙のたびに世界各地の在外公館において補欠選挙の事務を

行うことが必要になる。例えば東京一区の補欠選挙のために、世界各地で、東京一区の在外選挙人名簿登録者の補欠選挙の事務を行わなければならないことになる。このような事態に配慮するならば、純理論的には選挙権を有する在外選挙人にも補欠選挙の投票を認めることが妥当であるとしても、再選挙の場合と同様に、在外選挙から補欠選挙を除外することも許されるように思われる。もつとも、ここでも郵便投票のみを認めるのであれば、補欠選挙の実施はきわめて困難というわけではない。

(c) 最高裁判所裁判官の国民審査についても、在外投票を実施しないことが可能であり、そして、それがやむえない措置であるように思われる。最高裁判所裁判官の国民審査の制度は、最高裁判所の裁判の重要性に鑑み、国民による民主的コントロールを確保するために導入されたものであり、国民による代表者の選出を目的とする選挙とは制度の趣旨を異にする。国民主権原理を採用している諸外国においても、最高裁判所（ないし憲法裁判所）裁判官に対する国民審査制を採用している国はほとんどみられない。また、実質的にも、外国在住の日本国民にとって、最高裁判所裁判官の経歴や判決への関与のしかたを知ることがほぼ不可能である。したがって、最高裁判所裁判官の国民審査の投票まで、在外日本国民に保障するには及ばないと思われる。

(3) 総選挙・通常選挙

衆議院議員選挙、参議院議員選挙は、国権の最高機関である国会の議員を選挙するものであり、ともに国政の中心となる選挙である。在外選挙制度の導入は、この二つの選挙の実施を目的とするものといふことさえできる。

ところで、一九九四年の政治改革法案による新公職選挙法では、従来の中選挙区制に代えて、新たに小選挙区と比例代表の並立制が導入された。そこで、選挙人には、これまでの参議院選挙での選挙区と比例代表とあわせて、四回

の投票の機会が与えられることになる。この点に関連して、在外選挙の範囲を、①衆議院議員選挙に限定すること、②参議院議員選挙に限定すること、③比例代表選挙区に限定すること、という見解がありうる。

衆議院議員選挙に限定する理由としては、一方では、煩雑な在外選挙事務に配慮し、他方で、国民の意思の反映はまず第一院たる衆議院に代表されるべく、補助的機関である参議院についてまで在外選挙の労をとるには及ばない、ということが考えられる。しかし、日本国憲法では参議院もまた「公選」とされている（憲法四三条、四七条等）以上、在外選挙人は参議院議員選挙においても選挙に参加すべきであり、それを除外する積極的理由は見いだされない。また、実際にも、参議院には解散制度がなく、議員数も少ないために、選挙準備に衆議院ほどの労力を必要としない。参議院議員選挙についても在外選挙を行うべきである。

参議院議員選挙に限定する理由としては、衆議院の解散による総選挙が不定期に実施され、在外選挙の実施手続が時間的に困難であるということが考えられる。しかし、解散による総選挙の時間的切迫性は、迅速・簡便な在外選挙手続によってカバーすべきであり、衆議院議員選挙を除外することによって対処すべきではない。そもそも、国政の中枢機関である国会において、国民代表としての地位を憲法上より強く体現しているのが衆議院であり、国民の政治参加のために在外選挙を実施する以上、衆議院を除外することは不適切であるといわざるをえない。また、仮に解散による総選挙を除外する理由があるとしても、実際の衆議院議員選挙のほとんどは解散に基づいて行われており、したがって、解散総選挙を除外することは実際には衆議院議員選挙のほとんどを除外することになって不合理である。

在外選挙を衆・参の比例代表選挙のみに限定するという見解は、後述のように、衆議院小選挙区および参議院選挙区の選挙に在外選挙をリンクさせるにあたって実際上の困難な問題が数多く生ずることに鑑みれば、一定の限度で評

価できる。しかし、衆・参それぞれの小選挙区と比例代表区の選挙手続は同時に進行し、同時に投票されるので、時間的切迫性という観点からは、在外選挙を比例代表選挙に限定する必要はない。また、選挙の登録と投票手続の点でも、現行の衆議院議員選挙の比例代表選挙では、選挙区は全国で一一の選挙区に分かれ、選挙人は各選挙区において選挙することとされているために、在外選挙人の登録もいずれかの小選挙区の選挙人名簿に登録されることになるので、在外選挙人の選挙を比例代表選挙に限定する必要はないのである。そもそも小選挙区選出を除外することになると、在外日本国民に選挙権を認めたことの意味はまさに半減することになることをも考慮すれば、在外選挙にあたって衆議院小選挙区および参議院選挙区の選挙も認められるべきである。

IV 選挙区

(一) 海外選挙区

在外選挙の選挙区として、ほとんどの国が国内選挙にリンクさせる方法を採用しているが、フランス上院議員選挙は例外的に海外選挙区に類似した制度を採用している。フランスの海外選挙区は、在外フランス人高等評議会のうち選挙によって選出された評議員が選挙人団となり、上院の一二議席を選挙するという制度であり、評議員の選挙は在外選挙人によって行われる⁽¹⁰⁾。この制度は、在外フランス人高等評議会という公選の機関が議員を選挙するものであり、いわゆる複選制（議員を別の被選議員によって選挙させる制度、被選議員が選挙のためだけに選ばれたものではない点で間接選挙とは異なる）とよばれる。

このような制度は、フランス上院議員選挙に特殊なものであり、日本国憲法における普通選挙の原則および直接選挙の原則に照らして重大な疑義がある。また、国内で直接選挙が実施されていることとの関係でも、在外選挙にフランス型の選挙を導入することは均衡を失する。

ところで、在外選挙に関して、独自に海外選挙区をつつないし複数設けて、国内選挙とは別に独自の代表を選挙するという制度は、制度として日本国憲法に抵触するわけではなく、採用することは可能である。しかし、このような海外選挙区の制度には、①選挙人はさまざまの外国に散在しており、それを一括するのはあまりに便宜的ではないか、②誰がどのようにに立候補するのか、また、それをどのようにに選挙期間中に周知させるのか、③海外選挙区での選挙運営はどのように行うか、④国内の小選挙区での人口比と比べて、不均衡をもたらないような選挙区割を確定できるか、⑤棄権者が多く、きわめて少ない有効投票によって当選が決められるおそれはないか、など多くの疑問がある。海外選挙区は、実際上の困難や不都合を内包した制度であり、在外選挙の円滑な運営が期待できないばかりでなく、国民の支持を得ることも難しいように思われる。

(二) 国内選挙とのリンクの方法

(1) 在外選挙人名簿

在外選挙区を独自に設けるのであれば、在外選挙は国内選挙と結びつけて、その一環として実施することになる。そして、在外選挙人は国内のいずれかの選挙区に属し、そこで選挙を行うことになるが、そこで、在外選挙人を国内のどの選挙区にどのような手続で属せしめるかが問題となる。具体的には、在外選挙人の選挙人名簿への登録をどの

ように行うか、国内のどの選挙区に属せしめるか、の二点が問題となる。

(a) 在外選挙人名簿の編成

すでに述べたように、在外選挙においても、在外選挙人のための選挙人名簿を編製し、それに基づいて選挙を実施することが、在外選挙を国内選挙に円滑に接合し、在外選挙を公正に行うために不可欠である。在外選挙人について選挙人名簿へ登録の制度を設けず、選挙のたびに在外選挙人が選挙の申請をするという方法も考えられるが、選挙資格の有無の確認に不安が残ること、選挙区の帰属が不明確になることなどの弊害が生ずるおそれがある。国内の選挙が選挙人名簿を基礎に行われていることとの均衡に配慮して、在外選挙でも選挙人名簿への登録の制度を採用するのが妥当である。

在外選挙人を登録する選挙人名簿に関して、在外選挙人の登録は、国内の選挙人と同様に、通常選挙人名簿に対して行うこともありえないわけではない。しかし、在外選挙人の登録は、後述のように、国内の一般の選挙人の場合とは異なり、さまざまな特別の手続を必要とする。したがって、在外選挙人のための在外選挙人名簿を特別に編製することが妥当な方法となる。この方式はすでに昭和五八年案において採用されていたところであり、在外選挙を国内選挙にリンクさせて実施するために適切な方法であると思われる。

(b) 登録の対象となる在外選挙人名簿

在外選挙人が在外選挙人名簿に登録するにあたって、どの選挙区（投票区）の選挙人名簿に登録するかが問題となる。在外選挙人の選挙人名簿への登録について、諸外国では最終住所地とする国（アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス（下院）、オーストラリア）が多いが、出生地とする国（イタリア）、特定の都市を指定する国（オランダ）

もある。⁽¹⁾

在外選挙人の登録は、最終住所地の選挙人名簿に対して行うこととするのが妥当である。それは、在外選挙人は一般に最終住所地での選挙について知見をもっているからである。また、在外選挙人名簿が一般の選挙人名簿と並列される場合には、選挙人名簿から在外選挙人名簿への移行登録が確実かつ容易であるというメリットもある。この方式によれば、在外選挙人の登録は、最終住所地の市町村に備えられている在外選挙人名簿に対してなされることになる。

なお、昭和五八年案は、「日本を離れて五年以内の人は日本での最終住所地、五年を超える人は本籍地に申請することとしていた。これは、住民票の除票の保存期間が五年であり、それ以前の住所の確認が困難であることに基づくといわれる。しかし、五年の前後で住所地と本籍地とを区別することを制度として採用することには合理的な理由はなく、むしろ選挙資格を統一的に確定することが妥当であると思われる。戸籍制度の整っている日本では、本籍地での登録を認めることも考えられるが、前述のような在外選挙人と最終住所地との関連に鑑みて、最終住所地への登録とすることが妥当であろう。

もつとも、永住者にも在外選挙権を与える場合には、日本での居住体験をもたない者はもちろんのこと、すでに外国で長期間居住している者について、補助的に本籍地の登録を認めることが可能かつ妥当であると思われる。

(c) 在外選挙人名簿への被登録資格

在外選挙人名簿への登録が認められる者は、前述の「II 在外選挙人の資格」で述べたように、①「年齢満二〇年以上の日本国民」であること、②公職選挙法一条所定の欠格事由に該当しないこと、が基本要件となる。公職選

挙法二一条の定める「市町村の区域内に住所を有する」という要件、および「住民登録後三箇月以上住民基本台帳へ記録されている者」という要件は、在外選挙の特質からして要求されないと解される。

この点に関連して、昭和五八年案は、「引き続き3カ月以上その者の住所を管轄する領事館の管轄区域内に住所を有する」ことを要件としていた。この趣旨は、選挙の実施等についての連絡方法を確保するとともに、上記の三カ月以上の市町村の居住という選挙人名簿の登録要件を考慮したものと推測される。しかし、公職選挙法二一条が三カ月以上の居住要件を課しているのは、同一人が複数の地方選挙の選挙権を有することになるのを回避することを主たる理由とするものであり、在外選挙において三カ月以内に外国での住所を変更した場合に選挙権を認めないとする実質的理由は見いだされない。また、三カ月以上の居住の事実を個々の在外選挙人について調査・確認することは事実上不可能である。昭和五八年案のこの要件は不必要であると思われる。

なお、在外選挙人名簿への登録に関して、在外選挙権者から外国永住者を除外するのであれば、たとえば、出国前に三カ月以上日本国内に住所を有していたことを登録の要件とするともに、出国後二〇年を過ぎた時点で登録が抹消されると定めることが考えられる。

(d) 在外選挙人名簿の記載事項

選挙人名簿の記載事項について、公職選挙法一九条二項は、選挙人名簿の記載事項について、「選挙人名簿には、選挙人の氏名、住所、性別および生年月日等を記載しなければならない」と定めている。また、昭和五八年案は、在外選挙人名簿の記載事項として、「選挙人の氏名、最終住所又は本籍、性別及び生年月日等」を挙げていた。

在外選挙人名簿には、選挙人の氏名、最終住所(場合によっては本籍)、性別、生年月日の記載が必要である。問

題は、在外選挙人の外国での住所を記載事項に加えることの当否であり、基本的には外国での住所も記載すべきであると解される。ただし、選挙管理委員会が在外選挙人を確実に把握することが基本的に要請されるほか、在外選挙人に対する投票用紙の配付等のために在外選挙人と連絡をとる必要性も大きいからである。とりわけ、郵便投票制度を採用する場合には、在外選挙人の外国での住所は重要である。

もつとも、外国での住所を正確に把握することは、地名の読み方、住所変更の可能性などからして、きわめて困難である。また、日本から外国に出国する時点で外国の住所が定まっていない場合もありうる。したがって、外国での住所は、在外選挙人名簿への必要的記載事項とまですることはできず、場合によっては空欄のまま名簿登録を認めることもありうるかと解される。しかし、外国での住所が在外選挙の実施のうえで重要な役割を果たすことは否定できず、また、投票用紙の申請・交付に際して在外選挙人の外国での住所を把握することは可能であるので、在外選挙人名簿には原則として外国での住所を記載すべきこととするのが妥当である。

(e) 在外選挙人名簿の集中管理の可能性

なお、選挙事務の簡素化のために、在外選挙人名簿を各投票区に据え置かず、一カ所に集中して管理するという方法が採用できないかどうか検討する価値がある。すなわち、在外選挙人名簿を各選挙区に据え置くとすると、在外選挙の事務に関与する在外公館が各市町村の選挙管理委員会と連絡をとらなければならないという事態が生じうる。また、投票用紙の発送、開票などの一連の事務が国内の各選挙区に分散されることにもなる。在外選挙を確実に円滑に行うためには、選挙の実施の単位として在外選挙人名簿を便宜的に一つにまとめ、それを管理する特別の在外選挙管理委員会を組織し、在外選挙事務の国内での責任を集中させるという方法もありうるのではないかと思われる。

れる。

(2) 在外選挙人名簿への登録手続

(a) 登録申請主義

在外選挙人名簿への登録方法について、諸外国では、日本のような選挙人名簿制度が採用されているか否かにかわらず、ほとんどの国で本人申請主義が採用されている。昭和五八年案でも申請主義がとられ、「被登録資格を有する者は、在外公館を経由して在外選挙人名簿への登録を申請する」とことされ、市町村の選挙管理委員会は申請者の資格を確認のうえ在外選挙人名簿に登録すべきものとされ、登録をした場合には在外選挙人証を交付することとされていた。

選挙人名簿への登録は、原則として在外選挙権を有する日本国民本人の申請に基づくこととすべきである。世界各国に散在する在外選挙人について、職権で選挙権を確認して選挙人名簿に登録することはほぼ不可能である。出国時の登録の制度を活用すれば、職権による登録も十分に機能すると予想されるが、しかし、在外選挙人名簿への登録はそれでも基本的には本人に申請によることとせざるをえないと思われる。選挙人名簿への登録は、在外選挙人の申請に基づき、随時登録することになろう。

なお、申請による登録の方法として、昭和五八年案は「在外公館を経由して」在外選挙人名簿に登録することとしていた。在外選挙人名簿への登録は、在外選挙人が外国から手続を進める場合には、在外公館を経由することが在外選挙人にとっては便利である。ただし、在外選挙人にとっては、日本国内の市町村の選挙管理委員会に直接申請することは、たとえば日本国内への連絡をとってみてもやや難しく、むしろ外国での日本との窓口である在外公

館との接触が容易であるからである。しかし、選挙人名簿への登録という事務は、選挙権行使のための重要な確認手続であるので、選挙管理について責任をもつ各選挙管理委員会に委ねるとともに、在外公館は基本的に登録事務に関与せず、あるいはせいぜい在外選挙人の登録申請を補助する任務を負うにとどまるものとするのが妥当であるようにも考えられる。

また、日本在住の国民が新たに外国に移住するために出国する場合には、出国の際に直接に選挙人名簿への登録の申請をするという制度が、在外選挙人登録手続の円滑な遂行のために整備されるべきである。

(b) 在外選挙人証の交付

昭和五八年案によれば、市町村の選挙管理委員会は、在外選挙人の登録のうち、当該在外選挙人に、選挙人名簿への登録を証する「在外選挙人証」を交付することとされていた。この「在外選挙人証」は、当人が在外選挙権を行使するにあたって、正當に選挙人名簿に登録されていることを証明する文書であり、不在者投票制度に関連して後述するように、投票用紙の二重交付を防止するなど、事後の在外選挙手続を確実円滑に進めるうえで、本人確認の手段として重要な役割を果たすと思われる。

(c) 在外選挙人の在外選挙権行使の際の申請

なお、在外選挙人は、在外選挙の前にあらかじめ選挙人名簿への登録を申請しているとはかぎらない。むしろ、在外選挙が実施される段階になって、選挙人名簿への登録の申請をすることもあると思われる。国内選挙については、三カ月以上の居住要件および住民登録の要件があるので、選挙人名簿への登録と同時に投票資格が認められるわけではないが、在外選挙においては、選挙人名簿への登録と同時に投票資格が認められることができると解され

る。したがって、在外日本国民は、外国からの在外選挙人名簿への登録申請と次回の選挙の投票用紙の交付申請とを同時に行うことができ、そのために、選挙管理委員会ないし在外公館がこの二つの申請を同時に受理することのできる制度を整備しておく必要があると思われる。

V 選挙期日

(一) 選挙期日

選挙期日について、公職選挙法は、衆議院議員の任期満了による総選挙は「議員の任期が終る日の前三十日以内に行う」(三一条一項)こと、衆議院の解散による総選挙は「解散の日から四十日以内に行う」(同三項)こととし、「総選挙の期日は、少なくとも十二日前に公示しなければならない」(同四項)と定めている。また、参議院議員の通常選挙は「議員の任期が終る日の前三十日以内に行う」(三二条一項)こととし、「通常選挙の期日は、少なくとも十七日前に公示しなければならない」(同三項)と定めている。なお、衆・参議院議員の再選挙および補欠選挙については、「これを行うべき事由が生じた日から四十日以内に行うこととし、選挙期日の公示は、衆議院議員の選挙については少なくとも十二日前に、参議院議員の選挙については少なくとも十七日前に、それぞれ行うこととしている」(三四条一項、五項)。

(二) 在外選挙の選挙期日

在外選挙の期日は、国内選挙にリンクさせる以上、前記の期日に沿って実施される。そのため、在外選挙は、衆議院議員選挙では公示後一二日、参議院議員選挙では公示後一七日という切迫した時間のなかで、国外の各地で実施されることになる。このような時間的にも地理的にも厳しい状況のなかでの選挙となる以上、在外選挙には、国内選挙の大枠の範囲内で、選挙の実施手続についてさまざまな特例が認められなければならない。

注

(1) 本稿は、一九九五年度に外務省の委託に基づいて行った調査研究「在外選挙に関する調査研究——日本の在外選挙実施における課題」(主査：岡沢憲美早稲田大学教授)の報告書の一部として提出した「在外選挙の実施上の問題点」をもとに大幅に加筆補正したものである。研究の機会を与えていただいた^(株)インフォメディア・ジャパン(代表：斉藤修)、草稿段階で貴重な資料およびご助言をいただいた国立国会図書館の岩間大和子政治議会課課長、河島太郎調査員、草稿についてご助言をいただいた外務省領事移住政策課の林涉課長、高山定義首席事務官、大日方和雄専門官(いずれも当時)にお礼を申し上げたい。

(2) 在外選挙に関する論稿として、榎泰邦「在外選挙」外務省調査月報XVI No. 3一頁以下(一九七五)、巖崎他人「在外選挙」外務省調査月報1978 No. 1 Vol. XIX No. 1一頁以下、戸波江二「在外日本国民の選挙権」法学教室一六二号三九頁以下(一九九四)、中富公一「在外国民の選挙権」岩間『戸波編「憲法Ⅱ(基本的人権)」二四六頁以下(一九九四)がある。

(3) 一九七六年の議員定数不均衡違憲判決(最大判昭五一・四・一四民集三〇巻三号二二三頁)参照。

(4) 在外選挙人を永住者を除く長期滞在者に限定し、在外選挙登録を在外選挙人の申請によることとした場合に、長期滞在の有権者約三〇万人(注(5)の資料による)のうち登録申請者が三分の一以下という事態も想定されないわけではない。

(5) 外務大臣官房領事移住部領事移住政策課『平成六年海外在留邦人数調査統計』によると、一九九三年一〇月段階で、在外日本人数は六八万七千人（長期滞在者四万三千人、永住者二万五千人）であり、国別では、アメリカ二万五千人（長期一六万三千人、永住八万九千人）が最も多く、次いでブラジル九万四千人（長期三千人、永住九万一千人）、イギリス五万六千人（長期五万三千人、永住三千人）、カナダ二万六千人（長期一万二千人、永住一万四千人）、ドイツ二万三千人（長期二万人、永住三千人）と続いている。このうち、成年の長期滞在者は三〇万人であるが、永住者二五万人のうち何名が成年であるかは不明である。ただし、永住者の多くは成年であると推測される。

(6) 佐藤幸治『憲法（第三版）』一一二頁、伊藤正己『憲法（第三版）』一一六頁参照。ただし、芦部信喜『憲法』一九八頁は憲法四三条の選挙は間接選挙を含むとする。

(7) 最大判昭三〇・三・三〇刑集九卷三三三頁、最大判昭三〇・四・六刑集九卷四八一九頁等参照。

(8) たとえば、日経新聞一九八二年五月一日朝刊の海外日系人協会に関する記事参照。また、一九九四年以降の在外選挙制度創設の動きの高まりのなかでも、永住者を含めてほしいとする要望は強い（たとえば、朝日新聞一九九五年六月一二日付夕刊記事参照）。

(9) 諸外国における選挙権者の範囲については、国立国会図書館調査立法考査局『外国の立法』三三三卷三三八頁（一九九五）参照。

(10) フランス上院議員選挙における海外選挙区について、『外国の立法』前出法（9）三頁以下参照。

(11) 『外国の立法』前出法（9）八頁参照。

(12) 『外国の立法』前出法（9）八頁参照。